

W T nO!

Von 10 Jahren in der Welthandelsorganisation

von Walden Bello

Auf dem Gipfel der Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) im Oktober 2002, forderte die Präsidentin der Philippinen, Gloria Macapagal Arroyo, dazu auf, die WTO in ihrem derzeitigen Zustand neu zu überdenken. Schließlich könnten die Regeln für den Welthandel nicht auf der einen Seite für die entwickelten Länder aufgehoben werden, um auf der anderen Seite Protektionismus gegenüber den Entwicklungsländern zuzulassen.

Diese Erkenntnis der zerstörerischen Wirkung »ungezügelter Globalisierung« im Rahmen der *General Agreement on Tariffs and Trade* — *World Trade Organization* (GATT-WTO) war schon lange fällig. 1994, während der großen nationalen Debatte über die Ratifizierung der Uruguay-Runde, die die WTO etablieren sollte, war Arroyo eine der Schlüsselfiguren, die darauf drängte, den globalen Vertrag zu verabschieden.

Zu der Zeit war sie, wie viele andere, der Ansicht, dass das Abkommen Regeln und Institutionen fördern würde, die die ungleichen Machtverhältnisse des globalen Handels ausgleichen und den kleinen Ländern eine den großen Handelsmächten gleichwertige Position ermöglichen würde. Zum Zeitpunkt der Erkenntnis, dass die WTO von Doppelstandards durchzogen war, waren die Philippinen schon längst den verheerenden Wirkungen von Freihandel und monopolistischem Wettkampf zum Opfer gefallen.

Dabei kann die philippinische Regierung nicht behaupten, nicht gewarnt worden zu sein. Während der Ratifikationsdebatte bezüglich der Uruguay-Runde hatten Vertreter der Zivilbevölkerung betont, dass die 19 Einzelabkommen, die

die Uruguay-Runde ausmachten, entgegen den Interessen von Ländern wie den Philippinen konzipiert waren.

Die wichtigsten Kritikpunkte waren zum einen die Tatsache, dass mit der Unterzeichnung des GATT-WTO die Philippinen die Möglichkeit aufgaben, Handelspolitik als einen Mechanismus zur Industrialisierung gebrauchen zu können, da von ihrer Seite so gut wie kein Einfluss mehr auf Zölle ausgeübt werden könne.

Zum anderen würden *Trade Related Intellectual Property Rights*

chen Philippinen würden, wie der Großteil des Südens, in diesem Spiel die großen Verlierer sein.

Das am kontroversesten diskutierte Abkommen der WTO war das *Agreement on Agriculture* (AOA). Kritiker monierten, dass das AOA die Antithese des Freihandels sei und seine einzige Funktion die Legitimierung des massiven Protektionismus und die Subventionierung der Agrarmärkte der Europäischen Union und der Vereinigten Staaten sei, während die Märkte von Entwicklungsländern für den monopolistischen Wettkampf der beiden Agrarsupermächte geöffnet würden. Dumpingpreise würden die philippinische Landwirtschaft töten, so die Kritiker.

Ebenfalls abgelehnt wurde die Tatsache, dass die Philippinen für den Eintritt in die WTO mindestens 40 Gesetze ändern und bereit sein sollten, neue Gesetze zu verabschieden. Die Ratifikation ziehe einen nicht zu vernachlässigenden Eingriff in die Verfassung mit sich, so die Kritiker. Mit der Unterzeichnung des WTO-Abkommens sollten die Philippinen sich auch dem *General Agreement on Trade in Services* (GATS) verpflichten, das besagt, dass ausländischen Dienstleistungsanbietern die gleichen Konditionen angeboten werden müssen wie nationalen Anbietern.

Tatsächlich begann die Anpassung der philippinischen Verfassung an die WTO-Richtlinien, kaum dass die Ratifikation unterschrieben



Foto: Manila Times

(TRIPs) mit ihren harten Strafen für unautorisierten Gebrauch von Technologie und dem allgemeinen Mindest-Patentschutz von 20 Jahren dafür sorgen, dass auch »Industrialisierung durch Nachahmung« für die Philippinen nicht mehr in Frage kam.

Außerdem eröffneten TRIPs unter anderem die Möglichkeit für Firmen, lebende Organismen ebenso wie über Jahrhunderte von Gemeinschaften angeeignetes Wissen zu patentieren. Die genetisch rei-

Der Autor ist Direktor von Focus on the Global South und Professor der Soziologie an der Universität der Philippinen.

war. Vor allem von Seiten der großen Handelsmächte wie den USA kam der Druck zu einer schnellen Anpassung. Im Folgenden wird deutlich werden, dass die kritischen Stimmen in vielerlei Hinsicht Recht behalten sollten.

Anpassung an die WTO

Zum Zeitpunkt der Ratifikation der WTO war die Kontrolle geistigen Besitzes der Philippinen relativ umfassend und schützte Patente (seit 1947), Marken (seit 1947) und

Trotz allem waren die USA noch nicht zufrieden mit der Entwicklung der Philippinen. Ihnen fehlte der Schutz von IPRs bezüglich Pflanzenarten in der philippinischen Gesetzgebung und sie forderten weitere Anpassungen. Wieder wurde AGILE aktiv und legte dem Landwirtschaftsministerium 1999 die *Plant Variety Protection Bill* vor, die vor allem zum Ziel hatte, geistigen Besitzansprüchen nördlicher Züchter auf neue Pflanzenarten, insbesondere auf Zier- und industriell nutzbare Pflanzen, nachzukommen. Dieser Gesetzesentwurf wurde 2002 als *Philippine Plant Variety Protection Act*

Vor allem die Auto- und die Waschmittelindustrie spürten die Wirkungen der WTO-Ratifikation der Philippinen sofort, da die USA die Philippinen unter Druck setzten, die diesen Sektor betreffenden TRIMs aufzuheben. Transnationale Firmen aus den USA wie Procter and Gamble oder Colgate Palmolive hatten sich über die strengen Auflagen der Philippinen beschwert, nach denen zum Beispiel mindestens 60 Prozent der Rohmaterialien ausländischer Produkte aus den Philippinen stammen mussten. Auch die TRIMs in anderen Sektoren, die einheimischen Firmen weniger Auflagen machten, mussten abgeschafft oder geändert werden, um die philippinische Verfassung (laut USA) WTO-konsistent zu machen.

Bis Anfang 2003 war der größte Teil der philippinischen Gesetzgebung der WTO angepasst worden. Ein schmerzhafter Prozess mit hohem Preis: die Übervorteilung der nördlichen Transnationalen bei gleichzeitiger Restriktion von Mechanismen zur Industrialisierung der Entwicklungsländer. Die reichhaltigen genetischen Ressourcen der Philippinen wurden durch WTO, TRIPs und TRIMs der Biopiraterie ausgesetzt. Diese Konsequenzen wurden schon während der Ratifikationsdebatte hervorgehoben, doch von den Gesetzgebern ignoriert, aus Angst, die USA zu beleidigen.



Quelle: PDI

Urheberrechte (seit 1972). Zusätzlich hatte die Regierung einige wichtige internationale Abkommen bezüglich dieses Bereiches unterzeichnet.

Trotzdem beeilten sich die Philippinen, zu versichern, dass ihre Gesetze so schnell wie möglich WTO-konsistent gemacht werden würden und existierende Gesetze über Patente, Marken und Urheberrechte TRIPs angepasst werden sollten. Außerdem sollten Gesetze zum Schutz von Pflanzenvielfalt, geographischen Besonderheiten und geheimen Informationen verabschiedet werden und der Zwang zu *Intellectual Property Rights* (IPRs) verstärkt werden. Die philippinische Regierung lieferte sich insofern den USA aus, als dass diese im Rahmen ihres Programms für internationale Entwicklung *Accelerating Growth, Investment and Liberalization with Equity* (AGILE) praktisch die neue philippinische Gesetzgebung bezüglich TRIPs ausarbeiteten und durch den Kongress brachten.

(PVP) verabschiedet. Nun konnten sich die Philippinen nicht mehr auf Artikel 27.3(b) des TRIPs-Abkommens berufen, der besagt, dass Länder ihre Pflanzenarten gesetzmäßig schützen dürfen.

Eliminierung von Handelspolitik

Vor der Existenz der WTO nutzten Entwicklungsländer ihre Handelspolitik, vor allem Quoten und hohe Zölle, als Schlüsselmechanismus für die Industrialisierung. In den Philippinen war dieser Mechanismus nur bruchstückhaft implementiert. Trotzdem schreckte er ausländische Transnationale ab. Abkommen über *Trade-Related Investment Measures* (TRIMs) jedoch lieferten die Möglichkeit, sich dieses Mechanismus zu entledigen und wieder, wie im Falle von TRIPs, waren es die USA, die als Motor für die Ratifikation von TRIMs fungierten.

Untergang der Landwirtschaft

Für die Philippinen war das AOA das wichtigste Abkommen der WTO, da der landwirtschaftliche Sektor des Landes fast die Hälfte aller Arbeitskräfte beschäftigt und über 20 Prozent des BSP (Bruttosozialprodukt) ausmacht. Die Landwirtschaft spielt also eine strategische Rolle im gesamten Bereich der Wirtschaft des Landes. Die Unterwerfung des Agrarsektors unter die Regeln des AOA werden nun als Schlüssel der Zerstörung landwirtschaftlichen Protektionismus gesehen.

Eine erhoffte Konsequenz des Beitritts zur AOA war unter anderem die Umstellung der Reis- und Maisproduktion auf hochwertigere landwirtschaftliche Produkte wie

Gemüse, Fleisch oder Schnittblumen. Diese wurden als »Export-Gewinner« eingeschätzt, die den philippinischen Marktanteil auf dem Weltmarkt vergrößern sollten. Allerdings stellte sich bald heraus, dass die Bauern nicht über das nötige Kapital zur Umstellung ihrer Landwirtschaft verfügten, durch die Dumpingpreise des Weltmarkts jedoch auch ihre traditionellen Produkte nicht mehr vermarkten konnten.

Am Ende der Dekade waren nicht nur die erhofften Vorteile des AOA nicht eingetreten, auch die philippinische Landwirtschaft war am Boden.

Krise der Reisproduktion

Die Reisproduktion der Philippinen war aus mehreren Gründen in der Krise, insbesondere wegen fehlender Unterstützungsprogramme seitens der Regierung. Die Praxis massiven Imports bei einheimischen Versorgungsengpässen trug nur zur weiteren Verschärfung der Krise bei. Obwohl die Philippinen laut Annex 5 der AOA nur ein Prozent (1995) bis vier Prozent (2005) des nationalen Reiskonsums importieren mussten, importierte die Regierung mit dem Hinweis auf dringende Notwendigkeit Mengen weit über den geforderten. Diese importierten Massen hielten den Preis für Reis niedrig und machten eine Produktionssteigerung für die Reisbauern unattraktiv.

Folge war die Erosion des Reissektors und damit die Notwendigkeit permanenten Reisesports. Neoliberale Technokraten, die Asiatische Entwicklungsbank und die WTO nutzten die Situation, um auf eine Aufhebung der Reisquote zu drängen. Auch wenn im Rahmen des *Rice Safety Acts* der Preis des importierten Reis den des einheimischen nicht unterbieten darf, stellt sich doch die Frage, ob dies einen Schutz für die lokalen Reisproduzenten darstellt. Schließlich ist es vorteilhafter, Produkte von einer einzigen, zuverlässigen ausländischen Quelle zu beziehen, als Kosten auf sich zu nehmen, um von vielen lokalen Produzenten die nötige Menge zusammenzubekommen.

Ähnlich wie beim Reis verhält es sich auch beim philippinischen Mais. Von der Regierung vernachlässigt, keinen Quotenregelungen unterworfen und nun dem internationalen Wettbewerb geöffnet, scheint sich die Erosion dieses Sektors immer mehr zu beschleunigen.

Die negativen Auswirkungen des Freihandels unter dem Regime der WTO beschränkten sich nicht auf die traditionellen Agrarprodukte wie Reis, Mais und Zucker, sondern umfassten auch hochwertigere Produkte wie Schweinefleisch, Geflügel und Gemüse. Massive Importe von Hühnchenteilen, vor allem aus den USA, brachten die einheimische Geflügelindustrie fast zum Erliegen, nachdem Washington auf die freie Ausgabe von Importlizenzen gedrängt hatte. Ähnlich verhielt es sich sowohl mit Schweinefleisch als auch mit Gemüse.

Auch der Export von Thunfisch und Bananen aus den Philippinen leidet unter den Handelsstrategien der Agrargroßmächte. Selektive Import- und Zollbestimmungen von EU und USA, mit Präferenzzöllen für ehemalige Kolonien bzw. die Andenländer sind ein harter Schlag für die philippinische Exportindustrie.

Monopolistischer Wettbewerb

Alle Hoffnungen, die in die WTO gesetzt wurden, entstanden aus der Idee, dass die Liberalisierung ein universelles Unterfangen darstellen sollte. Im Falle des Agrarsektors jedoch blieb die Liberalisierung unilateral: Die Entwicklungsländer öffneten ihre Märkte, während die entwickelten Länder ihren massiven Protektionismus unter oberflächlicher, kosmetischer Liberalisierung weiterführten. Das Hauptproblem des AOA ist also die Tatsache, dass entgegen der Intention der Öffnung globaler Märkte für den Freihandel ein Regime des Wettkampfs um die Märkte von Drittländern zwischen zwei stark subventionierenden monopolistischen Agrarsupermächten, den USA und der EU, entstand.

Vor der Uruguay-Runde befand sich der Landwirtschaftssektor de facto außerhalb der GATT-Disziplin, vor allem, weil die USA in

den 1950ern einen Verzicht auf Artikel XI des GATT, der quantitative Restriktionen auf Importe verbot, verlangt hatten. Sie hatten damals mit dem Austritt aus GATT gedroht, falls es ihnen nicht erlaubt würde, protektionistische Mechanismen für Zucker, Milchprodukte und andere landwirtschaftliche Produkte beizubehalten.

Die USA und andere Agrarmächte ignorierten jedoch nicht nur Artikel XI, sondern nutzten auch Artikel XVI aus, der Agrarprodukte vom GATT-Verbot der Subventionierung befreite. Eine Folge war die Transformation der EU vom ausschließlichen Importeur von Nahrungsmitteln zum ausschließlichen Exporteur von Nahrungsmitteln in den 1970ern.

Als die Subventionen im bitteren Wettkampf um Märkte von Drittländern stiegen, wurde sowohl den USA als auch der EU klar, dass eine Fortsetzung des bisherigen Systems für beide zu Verlusten führen würde. In den späten 1980er Jahren flossen in der EU zum Beispiel fast 80 Prozent des Budgets in die Subventionierung von Agrarprogrammen. Die Agrarsupermächte realisierten, dass es neuer Regeln im Kampf um die Märkte von Drittländern bedurfte und drängten auf die Aufnahme des Landwirtschaftssektors in die Verhandlungen der Uruguay-Runde. Anstatt jedoch einen ernstzunehmenden Mechanismus zu propagieren, der den Freihandel vorantreiben könnte, institutionalisierten die beiden Agrarsupermächte ein System monopolistischen Wettbewerbs, in dem sich jeder der beiden einen Vorteil erhoffte.

Im Gegensatz zu den hohen Subventionen der OECD-Länder, bekamen Bauern in Entwicklungsländern kaum finanzielle Unterstützung. Während die OECD-Länder ihre Agrarsektoren bis zu 80 Prozent subventionierten, konnten Entwicklungsländer dies maximal zu zehn Prozent des Gesamtwerts der Agrarproduktion. Die Philippinen liegen mit vier Prozent Subventionen weit unter diesem Höchstmaß.

Die Institutionalisierung verschiedener Subventionsmechanismen war also ein Grund für die negativen Effekte der Landwirtschaft des Nordens auf den Weltmarkt, seit die AOA 1995 in Kraft trat. Weitere Mechanismen zur Begrenzung des

Marktzugangs von Entwicklungsländern waren selektive Zollreduktionen, »dirty tariffication« oder die Beibehaltung hoher Zölle auf »empfindliche« Produkte und die Reduzierung der Zölle bei weniger »empfindlichen« Waren. Die durch starke Subventionierung geförderte Überproduktion wiederum machte die Erschließung neuer Märkte für die EU und die USA notwendig.

Die Philippinen jedoch, wie auch andere Entwicklungsländer, wurden mehr und mehr zu Nahrungsmittel importierenden Ländern, obwohl sie zuvor fast ausschließlich Nahrungsmittel exportiert hatten. Experten befürchten, dass ohne adäquate Marktprotektion und Entwicklungsprogramme viele einheimische Produkte verdrängt oder stark unterminiert werden, was zu einer Transformation der einheimischen Essgewohnheiten und damit zu weitergehender Abhängigkeit von importierter Nahrung führen kann.

Auch bei neuerlichen Verhandlungen (2000-2002) über weitere Liberalisierungen im Agrarsektor, wurden seitens der USA und der EU weitergehende Subventionierungen beschlossen, anstatt diese zu kürzen. Seit dem Scheitern des WTO-Gipfels in Seattle im Dezember 1999 blockieren Unstimmigkeiten bezüglich des AOA immer wieder die Verhandlungen innerhalb der WTO. Dabei ist es zu einer gängigen Praxis geworden, Beschlüsse in kleinen Gruppen, deren genaue Zusammensetzung (aus überwiegend reichen Ländern) und Verhandlungsort öffentlich nicht bekannt gegeben werden, zu treffen. In diesen sogenannten *Green Rooms* ist für die Belange von Entwicklungsländern wenig Platz.

2003 waren die Philippinen endgültig desillusioniert vom System der WTO und vor allem des AOA. Von den Philippinen vorgeschlagene »ausgleichende Mechanismen«, die Entwicklungsländern erlauben, Zölle auf die von den reichen Ländern subventionierten Agrarprodukte zu erheben, wurden in den Verhandlungen nicht einmal erwähnt.

Die Stimmen gegen die undemokratischen und intransparenten Entscheidungsmechanismen der Handelsmächte in der WTO werden seitens der Entwicklungsländer immer lauter. Statt des Ein-Land-eine-



Quelle: REAPS

Stimme-Systems werden Entscheidungen in der WTO mittels »Konsens« gefällt, was bedeutet, dass die großen Handelsmächte ihren — in *Green Rooms* gefundenen — Konsens den weniger mächtigen Ländern aufzwingen. In der Praxis ist die Durchführung größerer Projekte ohne die Zustimmung der *Quads*, der Vereinigten Staaten, der Europäischen Union, Japans und Kanadas, kaum denkbar.

Die WTO ist also noch weit von dem globalen, demokratischen Freihandelsvertrag entfernt, den sie eigentlich darstellen soll. Für die Philippinen hatte die WTO-Ratifizierung bisher kaum positive Konsequenzen. Das Land braucht

dringend eine gut koordinierte Strategie, auch in Zusammenarbeit mit anderen Entwicklungsländern, um die Belange der Länder des Südens in der WTO verteidigen und durchsetzen zu können. 

Bei dem Artikel handelt es sich um die gekürzte Fassung von Walden Bellos: »Multilateral Punishment: The Philippines in the WTO, 1995-2003«. Der Beitrag wurde von Melanie Braun aus dem Englischen übersetzt und redaktionell bearbeitet.